



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Government
Publications



3 1761 11895511 1



Action Plan

**The Government of Canada Response to the
Commission of Inquiry into the Investigation
of the Bombing of Air India Flight 182**

DECEMBER 2010

CA1
Z1
-20061800

Canada



© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2010

Cat. No.: PS4-105/2010

ISBN: 978-1-100-52626-3



FOREWORD

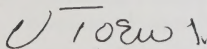
On June 23, 1985, 329 innocent people, most of them Canadians, lost their lives in the worst-ever terrorist attack in Canadian history. In order to provide the families of the victims with long-overdue answers, and to help prevent another such tragedy, in May 2006 this Government called the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182.

Our Government gave the Commission a mandate to examine the events surrounding the bombing and the subsequent investigation, and to identify gaps in Canada's security and intelligence system. The Commission's final Report, *Air India Flight 182: A Canadian Tragedy*, is a damning indictment of actions taken before and after the tragedy. On June 23, 2010, at the 25th anniversary commemorative ceremony for the victims of the tragedy, the Prime Minister of Canada apologized on behalf of the Government of Canada and all Canadians for the institutional failings of 25 years ago and the treatment of the victims' families thereafter.


The most important question now is whether we are prepared to address similar threats today. The Commission's Report underscores the fact that we must never grow complacent since terrorist threats in Canada are real, persistent and evolving. The Commission's Report is an important opportunity to learn from the past to better secure our future.

This Action Plan outlines how the Government will address outstanding security challenges raised by the Commission. The commitments made here build on important changes that have been made since 1985 to counter terrorism in Canada. They will be implemented in a way that addresses the most critical gaps as a priority, given the need across government to prioritize investments. In order to ensure that the public is kept apprised of the implementation of the commitments in this Action Plan, the Government will be providing regular updates on progress made.

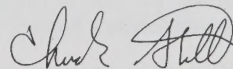
We again thank Commissioner John Major and his team for their work. It is not too late to learn from the tragedy that was Air India. It is our sincere hope that the commitments we are outlining may bring a measure of comfort to those who still grieve for the loss of their loved ones.



Vic Toews
Minister of Public Safety



Rob Nicholson
Minister of Justice and
Attorney General of Canada



Chuck Strahl
Minister of Transport,
Infrastructure and
Communities

INTRODUCTION

“...the finest memorial we can build to your loved ones is to prevent another Flight 182. This is our duty to you, and to all Canadians.”

– Stephen Harper, Prime Minister of Canada
June 23, 2010

The bombing of Air India Flight 182 on June 23, 1985, represents the worst terrorist attack in Canadian history. The attack – planned and executed in Canada – claimed the lives of 329 innocent people – 280 of them Canadian. In the immediate aftermath of the bombing, and in the years that followed, the largest, most complex and expensive investigation in Canadian history failed to bring those responsible for the bombing to justice. Subsequent reviews also failed to provide answers to the families of the victims on how this tragedy could have been prevented.

On June 16, 2010, nearly 25 years to the day after the bombing, the Government received the final Report of the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182. Commissioner John Major spent four years examining the details of the bombing and its investigation, and delivered to Government a comprehensive and in-depth assessment of the challenges facing security and intelligence agencies in Canada before, during, and immediately after the bombing. The Commission identified numerous mistakes that were committed around the time of the bombing, including as regards the treatment of the victims' families. It is imperative that the Government recognize these shortcomings and work consistently to prevent another such tragedy.

Since 1985, and especially following September 11, 2001, Canada's security and intelligence system has evolved significantly: operational policies have been reformed, training has been updated, new laws have been enacted, and the machinery of government has been restructured for greater effectiveness. Recent convictions in cases like the “Toronto 18” demonstrate that Canada's security intelligence and law enforcement agencies have become increasingly effective not only in preventing acts of terrorism, but also in bringing those responsible to justice. However, as highlighted in the Commission's Report, some challenges still exist.

The Commission's Report provided an assessment of what gaps remain in Canada's security and intelligence system, and made recommendations for how these gaps should be addressed. Although the Government cannot eliminate entirely the possibility of another terrorist attack, it is committed to learning from the past to ensure a safer, more secure future. The Commission's findings and recommendations are an important contribution to this endeavour.

Further to the concerns raised in the Report, the Government will:

- > streamline criminal trial processes to better manage the inherent complexity of terrorism prosecutions;
- > modify the federal Witness Protection Program to ensure it is appropriately suited to the types of witnesses who need protection in terrorism cases;
- > strengthen Canada's framework for combating terrorist financing;
- > enhance cooperation among Canada's law enforcement and intelligence agencies, in particular information sharing for national security purposes;
- > examine ways to improve how security intelligence is collected and retained, and explore the process of disclosure and the obligations of security intelligence agencies; and
- > make targeted investments and improvements in aviation security over the short, medium and longer term, always focusing on areas of highest risk.

In addition to the commitments outlined in this Action Plan, the Government has already introduced several legislative initiatives to strengthen Canada's national security framework. These include:

- > allowing victims of terrorism to sue perpetrators of terrorism and their supporters, including designated foreign states;
- > reinstating sunsetted provisions of the *Anti-terrorism Act* that provide important tools for the prevention and investigation of terrorist activities;
- > strengthening Canada's maritime security legislation and practices; and
- > providing a more robust external review mechanism for the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

PROSECUTION – Streamlining prosecution of terrorism offences

The Commission closely examined how the Air India-related prosecutions were handled, and the processes that currently exist to manage similarly complex trials. “Mega-trials” – which are usually the result of long and complicated criminal investigations – pose significant challenges for the criminal justice system. For example, huge volumes of evidence need to be managed in a timely fashion, a task which is further complicated when the evidence involves sensitive information. Also, these trials frequently rely on expert and wiretap evidence for which there are complex court processes. Finally, these trials are generally accompanied by numerous preliminary motions. Because of how long they take, mega-trials may infringe on an accused's right to be tried within a reasonable time and therefore run a significant risk of collapsing under their own weight.

These challenges, and the risks they engender, have been recognized by all elements of the criminal justice system. In addition to Commissioner Major, lawyers, judges, governments, academics and other experts across the country have been looking at this issue for some time, and from their reports, it is clear that there is a consensus that reform is needed.

The Government is committed to acting on that consensus by reforming and streamlining the conduct of these trials. Specifically, the Government:

- > has recently introduced legislation to improve how cases are managed in court. This will, among other things, give judges stronger control of proceedings and provide for more efficient trials; and
- > will continue to identify best practices to improve the conduct of mega-trials. The Public Prosecution Service of Canada will ensure that they are reflected in its practice directives to its prosecutors.

WITNESS PROTECTION – Delivering better and more effective protection for witnesses

The protection of witnesses and sources in terrorism cases is critical in successfully prosecuting those responsible for committing terrorist acts. When protection is effective, other potential witnesses are more likely to come forward to intelligence and law enforcement agencies with information. The Air India investigation showed Canadians that witnesses and sources do indeed face risks.

In its Report, the Commission stated that there are unique challenges when handling witnesses in terrorism cases – challenges such as possible intimidation within their communities. Specifically, the Commission was concerned about the treatment that witnesses received during the Air India investigation and emphasized the need to take cultural sensitivities into account.

The federal Witness Protection Program is an important tool in the Canadian criminal justice system. At the time of the Air India investigation, there was no formal federal program. However, the current Program, which was legislated in 1996, has evolved significantly since its introduction such that it is now considered to be one of the most effective witness protection programs in the world. The Program's policies and practices are regularly reviewed and improved, including to ensure that they effectively meet the evolving needs of witnesses.

To further enhance its federal Witness Protection Program and address current challenges, the Government will:

- > introduce more transparency and accountability into decisions concerning admission to the Witness Protection Program;
- > promote the fair and equitable treatment of protectees by focusing more on their needs; and
- > enhance the way sources of mutual interest to the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the RCMP are handled.

FINANCING – Combating the financing of terrorism

Although the Commission did not provide any specific recommendations with respect to terrorist financing, it provided substantial insight into this key area of combating terrorism. Depriving terrorists of access to funds is a fundamental tool in undermining terrorist activities. Terrorist financing may involve funds raised from legitimate sources, such as personal donations, profits from businesses, or charitable organizations, as well as from criminal sources, such as the drug trade, the smuggling of weapons and other goods, fraud, kidnapping and extortion.

Canada has a strong and effective anti-terrorist financing regime. Canada's laws impose requirements on financial institutions and other entities to help detect, deter and prevent terrorist financing. The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC) collects, analyzes and shares financial intelligence. In addition, charities are regulated to address, among other things, the risk of their being used for the purposes of terrorist financing. Internationally, Canada is an active contributor to global efforts, for example within the Financial Action Task Force – the body that sets international standards for countering terrorist financing.

To further enhance Canada's efforts in combating terrorist financing, the Government will:

- > enhance the exchange of intelligence about possible threats to the security of Canada between FINTRAC and its federal partners; and
- > establish a new forum to identify illicit financing threats from abroad and to develop targeted measures to safeguard Canada's financial and national security interests.

INFORMATION SHARING – Improving information sharing and interdepartmental cooperation

The Commission focused at length on the importance of coordination and information sharing among the departments and agencies charged with ensuring the safety and security of Canadians. There are no fewer than a dozen Government of Canada entities collecting or analyzing information related to terrorist threats. While each has a unique and important mandate, they must also together ensure comprehensive security coverage by working as seamlessly as possible. Serious challenges – even tragedy – can arise when, for example, organizations have different ways of classifying the same threat, or when they lack the necessary mechanisms to cooperate on sensitive matters. Appropriate information sharing can also be inhibited by the complexity and number of laws and policies that govern the use of personal information by government.

Over the past three decades, cooperation in the Canadian security and intelligence community has improved significantly. In particular, the relationship between CSIS and the RCMP has matured and both agencies have a clearer understanding of their roles and are able to work effectively together – which was a serious challenge in 1985. The relationship has been further solidified by numerous operational and legal initiatives. For example, a Joint Management Team between the two agencies ensures that strategic direction and protocols are in place to meet the current and emergent threat environment. These teams also work to ensure that where CSIS and the RCMP are investigating similar cases, their activities do not conflict with each other. CSIS and the RCMP have also developed Joint Operational Workshops to allow employees of each organization to share ideas, learn about each other's mandates, and find ways of working in a more cooperative and effective manner. Integrated National Security Enforcement Teams (INSETs) have been introduced to bring investigators from different agencies together to facilitate and coordinate national security criminal investigations. INSETs now operate in four major Canadian cities (Montreal, Ottawa, Toronto and Vancouver). Although these improvements have dramatically changed the nature of interdepartmental coordination, challenges still remain – challenges that are common to most democracies around the world.

The Government is committed to further enhancing interdepartmental cooperation, in particular by addressing the barriers to information sharing. Specifically, the Government will:

- > introduce legislation to clarify the authorities for information sharing for the purposes of national security;
- > leverage technological innovation to facilitate and foster information sharing; and
- > enable the review of national security activities involving multiple departments and agencies, and create an internal mechanism to ensure accountability and compliance with the laws and policies governing national security information sharing.

INTELLIGENCE AND EVIDENCE – Improving the relationship between intelligence and evidence in criminal proceedings

CSIS and the RCMP cooperate very closely to ensure our national security. Their mandates, however, are distinct. This is a crucial aspect of the security and intelligence system in Canada (and in most other democracies as well) as it allows for information to be collected in different ways for different purposes: CSIS uses its tradecraft and sources to gather intelligence in order to provide advice to the Government on activities it suspects pose a threat to Canada. For its part, the RCMP collects evidence – information that can meet the standards required to prove a case in a criminal prosecution. The Commission examined the relationship between security intelligence and evidence at great length. Indeed, whether and how intelligence can be used as evidence is a complex issue and is becoming more acute.

Since the coming into force of the *Anti-terrorism Act*, CSIS and the RCMP are increasingly involved in investigating the same activities, as activities related to terrorism can constitute both a threat to the security of Canada and a crime. As noted in the previous section, as a result of extensive efforts made by both organizations over the past three decades to introduce numerous operational and legal initiatives, their interdepartmental coordination and cooperation has improved significantly and they are able to work effectively together. Because of this cooperation, there is a risk that intelligence may be subject to the Crown's constitutional disclosure obligation to the accused (subject to appropriate privileges) – whether or not it intends to introduce that material into evidence, and regardless of whether the material pertains to the person's guilt or innocence.

Indeed, the number of cases where there is pressure to disclose intelligence information in criminal proceedings is increasing. This can result in competing public interests: the disclosure of intelligence may inhibit ongoing intelligence investigations that are critical to national security, yet there is much to be gained from the arrest and conviction of terrorists – gains that cannot be made without appropriate disclosure.

It should also be noted that the very process by which privileges or exceptions are applied to disclosure – such as the application of national security exceptions pursuant to the *Canada Evidence Act* – is also part of the challenge of addressing the issue of intelligence in criminal prosecutions. The procedure whereby a judge reviews and balances the competing public interests in disclosing or not disclosing relevant intelligence information can be time consuming and subject to change if new evidence is presented during the trial. The current procedure relies on the Federal Court to appropriately protect sensitive information.

In order to improve the relationship between intelligence and evidence in criminal proceedings, the Government will:

- > explore the process of disclosure and the obligations of Canada's security intelligence agencies;
- > examine how security intelligence is collected and retained; and
- > consider the Supreme Court of Canada's upcoming decision on the current process of disclosure that involves the Federal Court.

AVIATION SECURITY – Strengthening the security of the air travelling public

A significant portion of the Commission's Report was devoted to examining issues related to aviation security. As the host country of the International Civil Aviation Organization (ICAO), Canada has a history of meeting or exceeding international aviation security requirements. In the face of tragedies in the aviation industry, Canada has acted promptly and with determination to make improvements, in some cases acting before ICAO standards have been developed.

Even since the adjournment of the Commission's hearings in 2007, significant changes have been made to Canada's aviation security system. For example, the Canadian Air Transport Security Authority has been enhanced through investments in operations and new technologies, and through the testing of new aviation security measures such as vehicle screening at airports. In addition, the Air Cargo Security Program was established to allow for rigorous screening of air cargo and to enhance the security of supply chains. Furthermore, the development of aviation security plans is underway to promote coordination and integration of security at Canada's airports. This would require airport operators and their partners to assess their current security readiness and implement the most effective and comprehensive mitigation strategies.

There is no doubt that civil aviation is a priority target for terrorists. With the December 25, 2009 thwarted terrorist attack on Northwest Airlines Flight 253 en route to Detroit, we have seen how even unsuccessful attacks generate far-reaching impacts on the economy, the aviation industry and the travelling public. It was in recognition of this threat that the Government committed over \$1.5 billion over five years in *Budget 2010* to the Canadian Air Transport Security Authority and the Air Cargo Security Program to strengthen the security of our aviation system and air travellers.

The Government will continue to review and assess risks in this rapidly evolving and unpredictable threat environment, since areas that do not present important risks today may evolve into areas of concern tomorrow as terrorists change their targets, methods and tactics. It is the Government's intent to continuously strengthen aviation security in a way that achieves both efficiency and security in air transportation, and to prioritize investments on the basis of risk.

To achieve this, the Government will:

- > advance Bill C-42, *An Act to Amend the Aeronautics Act (Strengthening Aviation Security)*, which will help to ensure that Canadian air travellers can continue to access destinations in the fastest and most cost-effective way, while also building on the Government's efforts to enhance aviation security in conjunction with Canada's international partners;
- > continue to work with industry and international partners to implement initiatives that were funded in *Budget 2010* and that address several key vulnerabilities identified by the Commission;

- > outline a National Civil Aviation Security Program to articulate Canada's policy and strategic direction over the medium and long term; and
- > enhance the Passenger Protect Program, which prevents individuals who pose a threat to aviation security from boarding an aircraft.

THE WAY FORWARD – Delivering on the Government's commitments

The commitments made in this Action Plan represent some important changes to Canada's security and intelligence system, and some may require significant investments at a time when across government, spending must be carefully prioritized. As part of its response to the Commission, the Government will provide public updates on the progress being made on the commitments in this Action Plan.

VOIE D'AVENIR – Donner suite aux engagements du gouvernement

Les engagements pris dans ce Plan d'action représentent des changements substantiels au système de sécurité et du renseignement du Canada. Certains nécessiteront peut-être des investissements importants à un moment où les dépenses doivent être priorisées soigneusement à l'échelle du gouvernement. Comme composante de sa réponse à la Commission, le gouvernement fera le point publiquement sur les progrès accomplis à l'égard des mesures qu'il s'est engagé à mettre en place dans le Plan d'action.

- > continuera de travailler avec ses partenaires internationaux et de l'industrie afin de mettre en œuvre les initiatives ayant fait l'objet de financement dans le Budget 2010 et qui régleront plusieurs vulnérabilités importantes identifiées par la Commission;
- > établira un programme national de sûreté de l'aviation civile, qui exposera l'orientation politique et stratégique du Canada à moyen et à long terme;
- > améliorera le Programme de protection des passagers, qui empêche les individus qui menacent la sûreté de l'aviation de monter à bord d'un avion.

SÛRETÉ AÉRIENNE – Accroître la sécurité des voyageurs aériens

La Commission a consacré une grande partie de son rapport aux questions liées à la sûreté de l'aviation. En tant que pays hôte de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Canada est connu pour respecter ou même dépasser les exigences internationales en matière de sûreté aérienne. Confronté à des tragédies dans le secteur de l'aviation, le Canada a agi rapidement et avec détermination afin d'apporter des améliorations, parfois avant même que l'OACI établisse des normes.

Même depuis la fin des audiences de la Commission en 2007, des améliorations considérables ont été apportées au système de sûreté de l'aviation du Canada. Par exemple, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien a été renforcée grâce à des investissements dans les opérations et les nouvelles technologies et en mettant à l'essai de nouvelles mesures de sécurité, comme la vérification des véhicules dans les aéroports. Le Programme de sûreté du fret aérien a aussi été créé afin d'assurer un contrôle rigoureux du fret aérien et de renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. De plus, les plans de la sûreté de l'aviation en cours d'élaboration favoriseront la coordination et l'intégration des mesures de sécurité dans les aéroports canadiens. Les exploitants d'aéroports et leurs partenaires seront ainsi tenus d'évaluer leur niveau de préparation en matière de sécurité et de mettre en place des stratégies d'atténuation des plus exhaustives et efficaces.

Il n'y a aucun doute que l'aviation civile est une cible de choix pour les terroristes. Bien que déjoué, l'attentat terroriste du 25 décembre 2009 contre le vol 253 de Northwest Airlines à destination de Detroit a montré que même les attaques qui échouent ont de lourdes conséquences sur l'économie, l'industrie de l'aviation et les voyageurs aériens. C'est en reconnaissance de cette menace que le gouvernement a investi, dans le Budget 2010, plus de 1,5 milliard de dollars au cours de cinq ans dans l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et dans le Programme de sûreté du fret aérien afin de renforcer à la fois la sécurité de notre système aérien et de ceux qui voyagent par avion.

Le gouvernement continuera d'examiner et d'évaluer les risques dans un contexte où les menaces évoluent rapidement et de manière imprévisible, puisque les secteurs qui ne présentent pas de risque pour l'instant peuvent devenir des secteurs préoccupants plus tard, au fur et à mesure que les terroristes changent leurs cibles, leurs méthodes et leurs tactiques. Le gouvernement entend continuer à renforcer la sûreté de l'aviation pour assurer à la fois l'efficacité et la sécurité du transport aérien, et à établir les priorités en matière d'investissements en fonction du risque.

Pour y parvenir, le gouvernement :

> continuera de faire progresser le projet de loi C-42, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique (renforcement de la sûreté aérienne)*, qui aidera à faire en sorte que les Canadiens qui voyagent en avion puissent continuer à avoir accès à des destinations de la façon la plus rapide et la plus rentable possible, en prenant appui sur les efforts déployés par le gouvernement pour accroître la sûreté de l'aviation, conjointement avec les partenaires internationaux du Canada;

Pour améliorer la relation entre le renseignement et la preuve dans les instances criminelles, le gouvernement :

- > étudiera le processus de divulgation ainsi que les obligations des organismes canadiens du renseignement de sécurité;
- > examinera la façon dont le renseignement de sécurité est recueilli et conservé;
- > prendra en considération la décision prochaine de la Cour suprême du Canada concernant le processus actuel de divulgation reposant sur la Cour fédérale.

RENSEIGNEMENT ET PREUVE – Améliorer la relation entre le renseignement et la preuve dans les procès criminels

Le SCRS et la GRC travaillent en étroite collaboration pour assurer la sécurité nationale. Ils ont toutefois un mandat distinct. Il s'agit là d'un aspect fondamental du système de sécurité et du renseignement du Canada (et de la plupart des démocraties) qui permet de recueillir l'information de diverses façons à des fins distinctes. Le SCRS utilise son savoir-faire et ses sources pour recueillir du renseignement dans le but de fournir des conseils au gouvernement sur les activités qu'il soupçonne de constituer une menace pour le Canada. Pour sa part, la GRC recueille des éléments de preuve, c'est-à-dire de l'information qui satisfait aux critères de preuve dans les poursuites criminelles. La Commission a examiné en profondeur la relation entre le renseignement de sécurité et la preuve. D'ailleurs, la question de savoir si le renseignement peut servir de preuve et dans quelles circonstances est complexe et devient de plus en plus épineuse.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste*, le SCRS et la GRC enquêtent de plus en plus sur les mêmes activités, puisque les activités liées au terrorisme peuvent constituer à la fois une menace pour la sécurité du Canada et un crime. Comme le précise la section précédente, au cours des trois dernières décennies, les deux organisations ont fait des efforts importants afin d'introduire de nombreuses initiatives opérationnelles et juridiques. En raison de ces efforts, leur coordination et coopération se sont beaucoup améliorées et les deux organisations sont maintenant capables de travailler ensemble efficacement. Or, cette coopération entraîne le risque que le renseignement soit visé par l'obligation constitutionnelle de la Couronne de divulguer l'information à l'accusé (sous réserve des privilèges applicables), peu importe si elle a l'intention ou non de la présenter en preuve ou si cette information concerne la culpabilité ou l'innocence de la personne.

Le nombre de causes où des pressions sont exercées en vue de la divulgation du renseignement dans le cadre d'instances criminelles augmente. Il peut alors être nécessaire de choisir entre des intérêts publics concurrents. D'une part, la divulgation du renseignement peut porter atteinte à des enquêtes en cours essentielles à la sécurité nationale. D'autre part, il y a beaucoup à gagner en arrêtant et en condamnant les terroristes, mais ces gains ne peuvent être réalisés qu'en procédant à une divulgation appropriée.

Il importe également de noter que les démarches permettant d'appliquer des privilèges et des exceptions en matière de la divulgation – comme la demande en vue d'obtenir une exception pour des raisons de sécurité nationale conformément à la *Loi sur la preuve au Canada* – viennent également compliquer l'utilisation du renseignement dans le cadre de poursuites criminelles. La procédure permettant au juge d'examiner les intérêts publics concurrents et de décider ou non de la divulgation de renseignements pertinents peut prendre beaucoup de temps et est sujette à changement si de nouveaux éléments de preuve sont présentés durant le procès. La procédure actuelle repose sur la Cour fédérale pour protéger adéquatement l'information de nature sensible.

ECHANGE D'INFORMATION – Améliorer l'échange d'information et la coordination entre les ministères

La Commission a beaucoup insisté sur l'importance de la coordination et de l'échange d'information entre les ministères et les organismes responsables d'assurer la sécurité de la population canadienne. Au moins une douzaine d'organismes fédéraux recueillent et analysent de l'information sur les menaces terroristes. Bien que chacun d'eux ait un mandat particulier et important, ces organismes doivent également travailler ensemble afin d'assurer de façon globale la sécurité tout en évitant les cloisonnements dans la mesure du possible. De graves problèmes, et même des tragédies, peuvent survenir lorsque ces organismes utilisent différentes façons de classifier la même menace ou lorsque, par exemple, il n'y a pas de mécanisme adéquat leur permettant de coopérer dans des dossiers de nature délicate. La complexité et la multitude de lois et de politiques régissant l'utilisation des données personnelles par le gouvernement peuvent également poser des défis relativement à l'échange d'information.

Au cours des 30 dernières années, la coopération au sein du milieu de la sécurité et du renseignement au Canada s'est beaucoup améliorée. En particulier, la relation entre le SCRS et la GRC a évolué. Les deux organismes comprennent mieux le rôle de l'autre et sont mieux en mesure de travailler ensemble, ce qui constituait un défi important en 1985. La relation s'est resserrée grâce à de nombreuses initiatives opérationnelles et législatives. Par exemple, une équipe de gestion mixte formée par les deux organismes s'assure qu'une orientation stratégique et des protocoles sont en place pour faire face aux menaces actuelles et nouvelles. Cette équipe veille également à ce qu'il n'y ait pas de conflits entre les activités du SCRS et de la GRC lorsque les deux organismes enquêtent sur des affaires semblables. Le SCRS et la GRC ont en plus mis sur pied des ateliers opérationnels mixtes qui donnent aux employés des deux organisations l'occasion d'échanger des idées, de se renseigner sur les mandats de chacun et de trouver des façons de collaborer plus étroitement et plus efficacement. Des équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN) ont été formées pour réunir des enquêteurs de divers organismes de manière à faciliter et à coordonner les enquêtes criminelles touchant la sécurité nationale. Il y a maintenant des EISN dans quatre grandes villes canadiennes (Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver). Ces améliorations ont considérablement changé la coordination entre les ministères et organismes, mais il reste encore des obstacles à surmonter – obstacles qui sont communs à la plupart des démocraties dans le monde.

Le gouvernement est résolu à resserrer encore plus la coopération entre les ministères et les organismes, particulièrement en réduisant les obstacles à l'échange d'information. Plus précisément, le gouvernement :

- > présentera un projet de loi afin de préciser les pouvoirs en matière d'échange d'information à des fins de sécurité nationale;
- > tirera profit des innovations technologiques pour faciliter et promouvoir l'échange d'information;
- > permettra l'examen des activités de sécurité nationale auxquelles participent plusieurs ministères et créera un mécanisme interne pour assurer la responsabilisation et le respect des lois et politiques régissant l'échange d'information sur la sécurité nationale.

FINANCEMENT – Combattre le financement des activités terroristes

Même si elle n'a pas formulé de recommandations précises concernant le financement des activités terroristes, la Commission a abordé en profondeur cet aspect important de la lutte antiterroriste. Empêcher les terroristes d'accéder à des fonds est un outil important pour compromettre leur capacité de mener des activités terroristes. Les terroristes recueillent des fonds de sources légitimes (dons personnels, profits d'entreprise et organismes caritatifs) et de sources criminelles (trafic de drogues, contrebande d'armes et d'autres marchandises, fraude, enlèvements et extorsion).

Le Canada dispose d'un régime solide et efficace de lutte contre le financement des activités terroristes. Les lois canadiennes obligent les institutions financières et d'autres entités à aider à détecter, à prévenir et à empêcher le financement des activités terroristes. Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) recueille, analyse et communique des renseignements financiers, et les organismes caritatifs sont réglementés pour, entre autres, réduire le risque qu'ils servent à financer des activités terroristes. Le Canada participe activement aux efforts déployés sur la scène internationale. Il est par exemple membre du Groupe d'action financière, l'organe chargé d'établir des normes internationales pour lutter contre le financement d'activités terroristes.

Afin d'intensifier les efforts du Canada visant à combattre le financement d'activités terroristes, le gouvernement :

- > améliorera l'échange de renseignements entre le CANAFE et ses partenaires fédéraux sur les menaces potentielles pour la sécurité du Canada;
- > établira une nouvelle tribune pour cerner les menaces de financement illicite provenant de l'étranger et pour mettre au point des mesures ciblées qui protégeront les intérêts financiers et de sécurité nationale du Canada.

PROTECTION DES TÉMOINS – Mieux protéger les témoins et de manière plus efficace

La protection des témoins et des sources dans les affaires de terrorisme est essentielle à la réussite des poursuites intentées contre les auteurs d'actes terroristes. Si la protection offerte est efficace, d'autres témoins seront plus susceptibles de communiquer de l'information aux services du renseignement et aux organismes d'application de la loi. L'enquête dans l'affaire Air India a montré aux Canadiens que les témoins et les sources sont bel et bien exposés à des risques.

Dans son rapport, la Commission a expliqué que la gestion des témoins dans les causes de terrorisme posait des difficultés particulières, comme la possibilité d'intimidation au sein de leurs communautés. Plus précisément, la Commission s'est dite inquiète du traitement réservé aux témoins durant l'enquête sur l'affaire Air India et a insisté sur l'importance de tenir compte des différences culturelles.

Le Programme de protection des témoins du gouvernement fédéral constitue un outil important au sein du système de justice pénale canadien. Au moment de l'enquête dans l'affaire Air India, il n'y avait pas de programme fédéral officiel. Le programme actuel, qui a été établi par la loi en 1996, a beaucoup évolué depuis ses débuts et est maintenant considéré comme l'un des programmes de protection des témoins les plus efficaces dans le monde. Les politiques et les pratiques liées au Programme sont revues et mises à jour régulièrement, notamment pour qu'elles répondent de manière satisfaisante aux besoins changeants des témoins.

Pour améliorer encore plus le Programme de protection des témoins du gouvernement fédéral et relever les défis actuels, le gouvernement :

- > introduira davantage de transparence et de responsabilisation en ce qui concerne les décisions relatives à l'admission au Programme de protection des témoins;
- > préconisera un traitement juste et équitable des personnes protégées en mettant davantage l'accent sur leurs besoins;
- > améliorera la gestion des sources qui sont d'intérêt pour le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et pour la GRC.

POURSUITES – Simplifier les poursuites en cas d'infraction de terrorisme

La Commission a examiné de près comment s'étaient déroulés les procès relatifs à l'affaire Air India ainsi que les processus actuellement en place pour gérer d'autres procès complexes. Les « mégaprocs » – qui sont habituellement le résultat d'enquêtes criminelles longues et complexes – posent de grandes difficultés pour le système de justice. Par exemple, de nombreuses preuves doivent être gérées en temps opportun, ce qui est encore plus difficile quand il s'agit de preuves impliquant de l'information sensible. Les mégaprocs impliquent souvent la participation de spécialistes et la présentation de preuves d'écoute électronique, et la procédure judiciaire à suivre est alors complexe. Enfin, ils sont généralement accompagnés de nombreuses motions préliminaires. En raison de leur longueur, ces mégaprocs peuvent porter atteinte au droit de l'accusé de voir sa cause instruite dans un délai raisonnable, et il y a donc un risque élevé que l'affaire s'écroule sous son propre poids.

Tous les intervenants du système de justice pénale reconnaissent ces difficultés et les risques qui y sont associés. D'ailleurs, le commissaire Major, des avocats, des juges, des spécialistes du gouvernement, des universitaires et d'autres experts au Canada étudient la question depuis un certain temps. Selon leurs rapports, il est clair qu'il y a un consensus sur la nécessité d'apporter des réformes.

Le gouvernement est déterminé à donner suite à ce consensus en réformant et en simplifiant le déroulement des mégaprocs. Plus précisément, le gouvernement :

- > a récemment présenté un projet de loi visant à améliorer la gestion de ces procès devant les tribunaux. Les mesures proposées permettront entre autres aux juges d'avoir un plus grand contrôle des instances et de conduire les procès de manière plus efficace;

- > continuera d'identifier des pratiques exemplaires afin d'améliorer le déroulement des mégaprocs. Le Service des poursuites pénales du Canada s'assurera qu'elles sont reflétées dans ses directives aux procureurs.

- En réponse aux préoccupations soulevées dans le rapport, le gouvernement :
- > simplifiera les procédures des procès criminels afin de mieux gérer les difficultés inhérentes aux poursuites pour terrorisme;
 - > modifiera le Programme de protection des témoins fédéral pour qu'il soit mieux adapté au genre de témoins pouvant nécessiter une protection dans des affaires de terrorisme;
 - > renforcera le cadre de lutte contre le financement des activités terroristes au Canada;
 - > accroîtra la collaboration entre les organismes canadiens du renseignement et d'application de la loi, plus particulièrement en ce qui a trait à l'échange d'information à des fins de sécurité nationale;
 - > étudiera des moyens d'améliorer la collecte et la conservation du renseignement de sécurité et examinera le processus de divulgation et les obligations des organismes canadiens du renseignement de sécurité;
 - > effectuera des investissements ciblés et apportera des améliorations dans le domaine de la sûreté aérienne à court, à moyen et à long terme, en mettant toujours l'accent sur les secteurs où le risque est le plus élevé.
- En plus des engagements exposés dans le présent Plan d'action, le gouvernement a déjà lancé plusieurs initiatives législatives visant à renforcer le cadre de sécurité nationale, par exemple :
- > pour permettre aux victimes d'actes de terrorisme de poursuivre les auteurs de ces actes et ceux qui les appuient, y compris des États étrangers désignés;
 - > pour rétablir des dispositions de la *Loi antiterroriste* faisant l'objet d'une clause de temporisation qui constituent des outils importants pour prévenir les activités terroristes et enquêter sur celles-ci;
 - > pour renforcer la loi et les pratiques en matière de sûreté maritime au Canada;
 - > pour mettre en place un mécanisme d'examen externe de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) plus solide.

« Le plus beau legs que nous puissions laisser aux êtres qui nous sont chers est d'empêcher un autre attentat de ce genre. C'est le devoir que nous avons envers vous et envers tous les Canadiens et Canadiennes. »

– Stephen Harper, premier ministre du Canada
23 juin 2010

L'attentat à la bombe contre le vol 182 d'Air India du 23 juin 1985 est le pire attentat terroriste de l'histoire du Canada. Planifiée et exécutée en sol canadien, cette attaque a coûté la vie à 329 personnes innocentes, dont 280 Canadiens. L'enquête menée tout de suite après l'attentat, et dans les années qui ont suivi, a été la plus vaste, la plus complexe et la plus coûteuse de l'histoire canadienne, mais n'a pas permis de traduire en justice les responsables. De même, les examens qui ont eu lieu par la suite n'ont pas apporté de réponse aux familles des victimes, à savoir comment la tragédie aurait pu être évitée.

Le 16 juin 2010, presque 25 ans jour pour jour après l'attentat, le gouvernement a reçu le rapport final de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India. Le commissaire John Major a passé quatre années à étudier en détail l'attentat et l'enquête, et il a remis au gouvernement une évaluation détaillée et approfondie des problèmes auxquels ont fait face les services de sécurité et du renseignement au Canada avant, durant et immédiatement après l'attentat. La Commission a relevé de nombreuses erreurs commises à l'époque de l'attentat, notamment en ce qui concerne le traitement des familles des victimes. Il est primordial pour le gouvernement de reconnaître ces faiblesses et de déployer des efforts constants afin de prévenir une autre tragédie semblable.

Depuis 1985, et plus particulièrement à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le système de sécurité et du renseignement au Canada a beaucoup changé : des politiques opérationnelles ont été actualisées, la formation a été mise à jour, de nouvelles lois ont été adoptées et l'appareil gouvernemental a été restructuré afin d'en accroître l'efficacité. Les condamnations prononcées récemment dans des affaires comme celle du groupe des « 18 de Toronto » montrent que les organismes canadiens d'application de la loi et du renseignement de sécurité réussissent de plus en plus non seulement à prévenir des actes de terrorisme, mais aussi à traduire les responsables en justice. Toutefois, tel que le souligne la Commission, certains défis demeurent.

Le rapport de la Commission présente une évaluation des lacunes qui persistent au sein du système de sécurité et du renseignement au Canada ainsi que des recommandations sur la façon de les corriger. Bien qu'il lui soit impossible d'éliminer complètement la possibilité d'un autre attentat terroriste, le gouvernement est déterminé à profiter des leçons tirées du passé pour assurer un avenir plus sûr. Les constatations et recommandations de la Commission constituent des outils importants à cet égard.

AVANT-PROPOS

Le 23 juin 1985, 329 personnes innocentes, la plupart des Canadiens, ont perdu la vie lors du pire attentat terroriste de l'histoire de notre pays. Afin de donner des réponses longtemps attendues aux familles des victimes et de prévenir une autre tragédie semblable, notre gouvernement a formé en mai 2006 la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India.

Notre gouvernement a confié à la Commission le mandat d'examiner les événements entourant l'attentat ainsi que l'enquête subséquente, et de relever les lacunes au sein du système de sécurité et du renseignement au Canada. Le rapport final de la Commission intitulé *Vol 182 d'Air India : Une tragédie canadienne*, est un document accablant exposant les mesures prises avant et après la tragédie. Le 23 juin 2010, lors de la cérémonie de commémoration du 25^e anniversaire pour les victimes de la tragédie, le premier ministre du Canada s'est excusé au nom du gouvernement du Canada et de tous les Canadiens pour les carences institutionnelles qui prévalaient il y a 25 ans et la façon dont les familles des victimes ont été traitées par la suite.

La question la plus importante qui se pose aujourd'hui est de savoir si nous sommes prêts maintenant à faire face à des menaces semblables. Le rapport de la Commission souligne que nous ne devons jamais relâcher notre vigilance, car les menaces terroristes au Canada sont réelles, incessantes et en constante évolution. Le rapport de la Commission est une occasion précieuse de tirer des leçons du passé pour mieux protéger notre avenir.

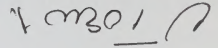
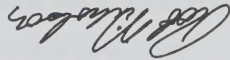
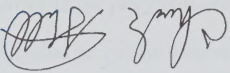
Le présent Plan d'action expose les mesures que prendra le gouvernement pour régler les problèmes de sécurité qui persistent ayant été soulevés par la Commission. Ces engagements s'ajoutent aux changements importants apportés depuis 1985 pour lutter contre le terrorisme au Canada. Elles seront mises en œuvre de manière à combler, en premier, les lacunes les plus sérieuses, car il est essentiel de prioriser les investissements à l'échelle du gouvernement. Pour tenir le public informé de la mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan d'action, le gouvernement fera le point régulièrement sur les progrès accomplis.

Nous remercions à nouveau le commissaire John Major et son équipe de leur travail. Il n'est pas trop tard pour tirer des leçons de la tragédie d'Air India. Nous espérons sincèrement que les engagements que nous exposons apporteront un certain réconfort à ceux et celles qui pleurent encore la perte d'êtres chers.

Vic Toews
Ministre de la
Sécurité publique

Rob Nicholson
Ministre de la Justice et
procureur général du Canada

Chuck Strahl
Ministre des Transports,
de l'Infrastructure et
des Collectivités



ISBN : 978-1-100-52626-3

No de cat. : PS4-105/2010

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2010

Plan d'action

DÉCEMBRE 2010

Réponse du gouvernement du Canada à la
Commission d'enquête relative aux mesures
d'investigation prises à la suite de l'attentat à la
bombe commis contre le vol 182 d'Air India



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

Canada